DIE

REGENTSCHAFT

IN PREUSSEN UND IM DEUTSCHEN REICHE.

VON

DR. JOSEF GRASSMANN,
RECHTSRATH IN AUGSBURG.

(Separatabdruck aus dem Archiv für öffentliches Recht, herausgegeben von Professor Dr. Laband und Professor Dr. Stoerk, Band VI, Heft 4.)

FREIBURG i. B. 1891.
AKADEMISCHE VERLAGSBUCHHANDLUNG VON J. C. B. MOHR
(PAUL SIEBECK).

Druck von A. Dölter in Emmendingen.

Einleitung.

Die Regentschaft[1]) ist nach dem Rechte des modernen Staates eine öffentlich-rechtliche Einrichtung, welche unabhängig von den für die privatrechtliche Bevormundung eines willensunfähigen Fürsten geltenden Normen geregelt ist.

Nach älterem deutschen Rechte waren für die „Regierungsvormundschaft" ausschliesslich privatrechtliche Grundsätze massgebend. Dies galt, wie für andere Territorien, so auch für Brandenburg nach den Bestimmungen der Dispositio Achillea vom 24. Februar 1473, welche an der Agnatentutel des älteren Rechtes festhielt.

Da überhaupt nur einmal der Fall der Regierungsunfähigkeit des Kurfürsten vorkam[2]) und überdies der Fall der Minderjährigkeit des Fürsten nicht eintrat, so bestanden diese Hausgesetze in Preussen trotz ihrer Unzulänglichkeit unverändert bis zum Erlasse der Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848 fort.

Die preuss. Verfassung trug den Forderungen der modernen Staatslehre vollkommen Rechnung und regelte das Institut der Regentschaft systematisch und umfassend auf neuer staatsrechtlicher Grundlage. Das Recht der Regentschaft in Preussen

---

[1]) Vgl. im Allgemeinen

Hancke, Regentschaft und Stellvertretung 1887.

v. Kirchenheim, Regentschaft 1880 und die dort S. 161—164 angeführte Litteratur.

Schulze, preussiches Staatsrecht 1888 Bd. I §§ 66 ff.

M. Seydel, bayrisches Staatsrecht I. Bd, S. 449 ff.

[2]) Verhandlungen der I. Kammer 1849/50, Sten. Ber. S. 1226.

ist deshalb ohne Rücksicht auf die frühere geschichtliche Entwicklung dieses Instituts ausschliesslich auf Grund der Verfassungsurkunde wissenschaftlich zu entwickeln[3]).

Die Regentschaft ist nach preussischem Staatsrechte die selbstständige Ausübung der vollen Staatsgewalt in Vertretung des regierungsunfähigen Königs[4]).

Bedingung der Regentschaft ist der Bestand der Herrschaft des Königs und dessen Regierungsunfähigkeit. Bezüglich der Berufung zur Regentschaft gilt der richtige unbedingte Grundsatz, dass, wie der Uebergang des Monarchenrechtes unabhängig von der Verfügung des vorhergehenden Herrschers erfolgt, so auch der Uebergang der Bethätigung der Staatsgewalt auf den Regenten von Rechtswegen geschieht für den Fall der Behinderung des Königs.

Die Art der Berufung entscheidet überhaupt nicht über Wesen und Inhalt dieser Staatseinrichtung. Der nach der Successionsordnung berufene Agnat und der von den Kammern erwählte Regent haben eine und dieselbe Aufgabe und Rechtsstellung. Ihr Recht auf Ausübung der Staatsgewalt im Namen des Königs ist ein eigenes, von keinem Rechtssubjekte abgeleitetes, sie sind gleich dem Könige „von Gottes Gnaden". Insbesondere beruht dieses Recht weder auf einem Auftrage des Königs, noch bestimmt sich der Umfang der Regentenbefugnisse nach dem Willen des Königs: nur das Gesetz bestimmt das Subjekt dieser Rechte und den Umfang seiner Gewalt, welche begrifflich jener des Königs gleich steht[5]).

---

[3]) Bornhak, preussisches Staatsrecht I, S. 195 ff.

[4]) Hancke, a. a. O., S. 6.

[5]) Seydel, bayr. Staatsrecht, I. Bd., S. 451, Schulze, pr. St.-R. in Marquardsens Handbuch des öff. R. S. 49.

Grund der Regentschaft.

Die Rechtsordnung erfordert die stetige Thätigkeit und Wirksamkeit eines höchsten Willens im Staate. Ist das nach der gesetzlichen Folge berufene Subjekt zur Aeusserung eines Herrscherwillens unfähig, so muss ein anderes Subjekt diese Thätigkeit ausüben, sei es unter Ersetzung des zunächst zur Herrschaft Berechtigten, sei es in Vertretung desselben unter Aufrechterhaltung eines abstrakten Herrscherrechtes.

Das neuere deutsche Verfassungsrecht hat den Grundsatz aufgestellt, dass die Regierungsunfähigkeit des Herrschers nicht zur Thronentsetzung oder zum Ausschlusse von der Thronfolge führt; hieraus hat sich die Nothwendigkeit der Regentschaft ergeben.

Auf dieser Rechtsauffassung beruhen auch die einschlägigen Bestimmungen der preussischen Verfassung[6]).

Die Verfassung setzte in Artikel 56 fest, dass die Regentschaft eintrete, wenn der König entweder minderjährig oder sonst dauernd verhindert ist, zu regieren. Der Grund des Eintrittes der Regentschaft ist mithin die dauernde Verhinderung des Königs an der Selbstausübung der Regierungsgewalt.

Die Verfassung hat nach dem Vorgang anderer Verfassungen, indem sie den Begriff der „dauernden Verhinderung“ nicht näher definiert, nur einen bestimmten Umstand als zwingenden Grund der Regentschaft bezeichnet, nämlich die Minderjährigkeit des Königs. Dieselbe dauert nach Art. 54 d. V. bis zur Vollendung

---

[6]) Es kann daher bei dieser Abhandlung über das positive Recht des preussischen Staates die Streitfrage, ob nach dem sogenannten gemeinen deutschen Staatsrechte die Bestimmung der goldenen Bulle cap. 24 § 3 über den Ausschluss von der Thronfolge bei gewissen Gebrechen noch Geltung habe oder nicht, ebenso unerörtert bleiben, wie jene Frage, welche insbesondere infolge der Ereignisse in Bayern im Jahre 1886 wiederholt aufgeworfen wurde, ob nicht de lege ferenda die Rückkehr zum ältern Rechte einen Fortschritt zum Bessern bedeuten würde.

des 18. Lebensjahres des Königs. Bis zu diesem Zeitpunkte besteht die unwiderlegbare Rechtsvermuthung, dass der König regierungsunfähig sei.

Welche Umstände ausserdem unter den Begriff der dauernden Verhinderung fallen, ist in Theorie und Praxis schwer festzustellen[7]). Deshalb haben fast alle Verfassungen ein Mittel zur Sicherung der Rechte der Monarchen darin gesucht, dass im einzelnen Falle diese Thatfrage unter Mitwirkung der Volksvertretung in einem gesetzlich geregelten Verfahren entschieden werden muss.

Bei der jeweiligen Entscheidung dieser Frage, welche zunächst dem berufenen Agnaten bezw. dem Staatsministerium und endgiltig dem Landtage zusteht, muss davon ausgegangen werden, dass eine mangelhafte oder bisweilen unterbrochene Ausübung der Staatsgewalt seitens des Königs nicht in jedem Falle den Eintritt der Regentschaft bedingt. Die Verhinderungsursache muss Unfähigkeit zur Ausübung der Regierungsgewalt sein. Hieraus folgt, dass nicht die volle Willensunfähigkeit erfordert wird; der König kann in privatrechtlicher Hinsicht dispositionsfähig bleiben, ohne deshalb willensunfähig als Herrscher zu sein, da zur Erfüllung des Herrscherberufes andere Fähigkeiten gefordert werden müssen, als zur Wahrnehmung irgend einer privatrechtlichen Thätigkeit. Fehlt die privatrechtliche Dispositionsfähigkeit, so ist unzweifelhaft die Regierungsunfähigkeit vorhanden[8]).

Der Begriff „dauernde Verhinderung“ darf nicht zeitlich aufgefasst werden. Dagegen spricht schon die Erwägung, dass die Minderjährigkeit — unabhängig von ihrer Dauer — unter allen Umständen rechtlich zur Einsetzung der Regentschaft zwingt.

---

[7]) Preussische Jahrbücher II. Jahrg., S. 438. Materialien zur Geschichte der Regentschaft in Preussen 1859.

[8]) Preussische Jahrbücher II. Jahrg., S. 351. Seydel, bayr. Staatsrecht I, S. 457.

Es ist aber auch grundsätzlich gleichgiltig, wie lange die Regierungsunfähigkeit dauert. Die aus der Erfüllung der Staatszwecke folgernde Notwendigkeit einer stetigen Regierung fordert vor allem Sicherheit über das ununterbrochene Vorhandensein eines Herrscherwillens. Mag man auch, wie insbesondere die Lehre von der Regierungsstellvertretung behauptet, eine Zeitlang ohne direkte Aeusserung des monarchischen Willens mit des Königs vermuteten Intentionen als Ersatz sich helfen können, so muss doch der Wille eines andern Subjektes bestimmend eingreifen, sobald für die Organe der Regierung der Mangel des Herrscherwillens trotz dieser Interpretation fühlbar wird.

Wann körperliche Gebrechen die Fähigkeit zur Selbstbestimmung des Herrschers oder zur Aeusserung seines Willens oder zur Empfänglichkeit für äussere Eindrücke aufheben oder derartig mindern, dass Ungewissheit hierüber entsteht, ist eine mit Rücksicht auf die jeweiligen Verhältnisse des Staates zu prüfende Thatfrage und wird je nach Umfang und Entwicklung des Staates eine verschiedene Beantwortung grundsätzlich zulassen.

Dies wird man insbesondere für den Fall der Blindheit des Herrschers behaupten müssen, da man zwar den Versuch der ehem. Hannoveranischen Regierung[9]), die Regierung des erblindeten Thronfolgers durch besondere Beglaubigung der Unterschriften zu ermöglichen (Verordnung vom 3. Juli 1844), nicht als gelungen betrachten kann, anderseits den zu Gunsten der Regierungsfähigkeit geltend gemachten Erwägungen[10]) auch mit Rücksicht auf die fortschreitende Entwicklung der Blindenerziehung doch ein solches Gewicht beizulegen ist, dass aus diesem Gebrechen eine absolute Regierungsunfähigkeit nicht gefolgert werden darf. Wohl

---

[9]) Oppenheim, Staatsrechtliche Betrachtungen über Regierungsunfähigkeit und Regentschaft 1844.

[10]) Tabor, Zeitschrift für deutsches Staatsrecht IX. 1844. v. Sarwey, Staatsrecht des Königreiches Württemberg 1883, S. 63. u. A.

aber muss diese für Preussen in diesem Falle angenommen werden, da die preussischen Könige stets an der weitgehendsten persönlichen Leitung des Staates festgehalten haben[11]).

Das Gleiche ist für den Fall der Taubstummheit anzunehmen. Unbestritten gelten in der Doktrin als Fälle der dauernden Verhinderung die Kriegsgefangenschaft und Verschollenheit des Fürsten[12]).

Nicht dasselbe gilt für den Fall einer längeren Abwesenheit des Königs auf einer Reise in das Ausland. Solange die Verbindung mit dem Könige zur Übermittlung seines Willens an die Regierungsorgane besteht, mag seine Abwesenheit zu Unbequemlichkeiten führen und die Aufstellung eines Stellvertreters oder die Ausdehnung der Vollmachten des Staatsministeriums zur Erledigung der weniger wichtigen, laufenden Geschäfte angemessen sein. Hört die Möglichkeit einer derartigen Benachrichtigung auf, so wird anstatt des etwa aufgestellten Stellvertreters der Regent eintreten müssen, insbesondere wenn sich aus der langen Dauer der Abwesenheit oder der zufälligen Gestaltung der Verhältnisse, z. B. Kriegsfall, eine Situation entwickelt, welche die Zulässigkeit bezw. das Vorhandensein einer entsprechenden Vertretung in Zweifel stellt. Man wird bei Lösung derartiger schwieriger Verhältnisse sich des von Mittnacht[13]) ausgesprochenen Satzes erinnern müssen: „Die Regentschaft ist notwendig, sobald eine Verhinderung des Fürsten von der Dauer und der Intensität eingetreten ist, dass mit Vollmachten für bestimmte Kategorieen laufender Regierungsgeschäfte und mit Zurücklegung der wichtigsten für die Entscheidung des Monarchen selbst ohne ernstliche Beeinträchtigung des Staatswohles nicht mehr geholfen werden,

---

[11]) Vgl. den Königlichen Erlass vom 4. Januar 1882, „Direktiven für die Staatsbeamten hinsichtlich der Wahlen betr."

[12]) Kraut, die Vormundschaft nach den Grundsätzen des deutschen Rechtes dargestellt III, S. 166.

[13]) Mittnacht, Stellvertretung. Deutsche Vierteljahrschrift 1864, S. 242.

mithin eine Übertragung der vollen Regierungsgewalt auf einen Vertreter des Monarchen nicht umgangen werden kann."

Ferner wird der Eintritt der Regentschaft auch dann als notwendig bezeichnet, wenn im Momente der Erledigung des Thrones die Person des Nachfolgers ungewiss ist, sei es nun dass nicht sofort klar ist, wer der nächstberechtigte Agnat ist, sei es dass die Wittwe des Königs oder des nächsten Agnaten in diesem Zeitpunkte schwanger ist.

Im ersten Falle lässt sich die Regentschaft begründen, da die Person des Königs nach objektivem Rechte gewiss, mithin ein Subjekt vorhanden ist, für welches ein Vertreter aufgestellt werden kann.

Im zweiten Falle liegt unzweifelhaft eine Anomalie[14]) vor, wenn einem Embryo das Thronfolgerecht aufbewahrt werden soll, die sich nur aus der Uebertragung privatrechtlicher Grundsätze auf das Institut der Staatssuccession erklären lässt[15]).

Man wird bei jedem Versuche, für diesen Fall Bestimmungen aus allgemeinen Grundsätzen des Monarchenrechtes abzuleiten, zur Erkenntniss kommen, dass für diesen abnormen Fall nur positive gesetzliche Normen Recht schaffen können. Zuzugeben ist, dass man sich aus praktischen Erwägungen am besten mit der Einsetzung der Regentschaft bis zur Geburt

---

[14]) v. Kirchenheim, a. a. O. S. 65. Hancke, a. a. O. S. 14. Seydel, a. a. O. S. 455.

[15]) Während der eine Theil der Schriftsteller unter Bejahung der Frage, ob der Embryo das Thronfolgerecht besitzen könne, diesen Fall der Regentschaft aus der Analogie mit den Fällen der Minderjährigkeit, bezw. subjektiven Ungewissheit des Königs begründet, haben andere, der englischen Regentschaftsbill vom Jahre 1831 folgend, vorgeschlagen, dass der Nächstberechtigte einstweilen König werden solle und für den Fall der Geburt eines Prinzen zurücktreten müsse. Eine weitere Ansicht geht unter der Behauptung, dass ein Embryo nicht Subjekt von öffentlichen Rechten sein könne, dahin, dass weder der Embryo noch der nächstfolgende Agnat König werden könne, sondern dass bis zur Geburt ein Regent an Stelle eines nicht vorhandenen, sondern erwarteten Königs die Staatsgewalt ausüben soll.

behelfen wird. Denn ein zeitlich begrenztes Thronfolgerecht widerspricht dem Principe, dass nur solche Gründe das Recht des Königs zur Herrschaft beenden, welche nicht ausser seiner Person, sondern in seiner Person liegen, nämlich Tod und Abdankung.

Subjekt der Regentschaft.

Der im ältern deutschen Rechte geltende Grundsatz, dass die Führung der Vormundschaft ein Recht sei, welches dem nächsten Schwertmagen in erster Linie zustehe, wurde auch auf jene Fälle angewandt, in welchen für den Landesherrn eine Regierungsvormundschaft[16]) nöthig wurde. Das eindringende römische Recht gestaltete die Ordnung der agnatischen Vormundschaft durch das Institut der testamentarischen Tutel vollständig um. Naturgemäss übte diese Neugestaltung ihren Einfluss auch auf die öffentlich-rechtlichen Einrichtungen.

Die preussische Verfassung hat sich vollständig dem deutschrechtlichen Principe der agnatischen Tutel unter Verwerfung jeder diesbezüglichen letztwilligen Verfügung des Königs angeschlossen.

Gemäss Artikel 56 der Verfassung übernimmt derjenige volljährige Agnat, welcher der Krone am nächsten steht, die Regentschaft. Artikel 57 der Verfassung bestimmt ferner: Ist kein volljähriger Agnat vorhanden und nicht bereits für diesen Fall vorher gesetzliche Fürsorge getroffen, so hat das Staatsministerium die Kammern zu berufen, welche in vereinigter Sitzung einen Regenten erwählen.

Die Entstehungsgeschichte dieser Normen zeigt deutlich, wie klar sich die gesetzgebenden Faktoren über das eigene Recht des Agnaten auf Uebernahme der Regentschaft waren. Die Regierungsvorlage vom 20. Mai 1848 hatte in § 31 vorgeschlagen, dass

---

[16]) Kraut, a. a. O. S. 111. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht § 80. H. Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes I § 110.

die näheren Bestimmungen über die Anordnung einer Regentschaft einem besonderen Gesetze überlassen bleiben sollten. Dagegen hatte der Kommissionsentwurf der Nationalversammlung die Artikel 41 und 42 dahin formulirt, dass die vereinigten Kammern allein die Regentschaft anordnen, sofern nicht schon durch besonderes Gesetz hiefür Vorsorge getroffen sei. Die sog. oktroyirte Verfassung vom 5. Dez. 1848 übernahm sowohl für den Fall der Minderjährigkeit des Königs als dessen sonstiger Verhinderung das Princip der Regelung der Regentschaft durch einseitigen Beschluss der Kammern, wobei jedoch abweichend von dem erwähnten Kommissionsentwurfe die Initiative zur Einleitung dieser Verhandlungen statt dem Staatsministerium „dem Nächsten zur Krone oder demjenigen, der nach den Hausgesetzen an dessen Stelle tritt", übertragen wurde. Die Revisionskommission der II. Kammer erachtete die selbstständige Regelung einer so fundamentalen Frage in der Verfassung selbst für nothwendig und gab den Artikeln 54 und 55 (jetzt 56 und 57) ihre dermalige Fassung mit dem ausdrücklichen Bemerken, es solle die Idee der Dynastie, insbesondere die Stellung der Agnaten des Königlichen Hauses mehr gewahrt werden. Das Plenum der II. Kammer nahm diese Vorschläge an, indem es sich mit dem Grundsatze, dass die Regentschaft bei dem Vorhandensein der normirten Voraussetzungen ipso jure dem nächstberechtigten Agnaten zufällt, einverstanden erklärte[17]).

Dem Plenum empfahl der Centralausschuss der I. Kammer, nachdem er seine Beschlüsse zu Gunsten der von dem Plenum der II. Kammer angenommenen Fassung geändert hatte, die Annahme der letzteren Normirung mit dem Hinweise darauf, dass in der Stellung der Agnaten des Königlichen Hauses nach den Hausgesetzen die alleinige Berechtigung und Verpflichtung für

[17]) Ein von Freiherrn von Gudenau gestelltes Amendement, welches die Initiative zur Einleitung der Regentschaft, abgesehen vom Falle der Minderjährigkeit, wieder dem Staatsministerium zutheilen wollte, wurde abgelehnt.

den volljährigen, zur Krone nächstberechtigten Agnaten zur Berufung der Kammern liege und deren Berufung durch das Ministerium, solange ein majorenner Agnat vorhanden, hiegegen und gegen die bestehenden Hausgesetze verstossen würde. Die I. Kammer trat diesen Beschlüssen bei. —

Aus den beiden Gesetzesbestimmungen ergibt sich unzweifelhaft, dass in jedem Falle der Nothwendigkeit der Regentschaft derjenige Agnat, welcher gemäss Artikel 53 d. V. nach dem regierungsunfähigen Könige thronfolgeberechtigt ist, auf Grund seines Successionsrechtes zur Uebernahme der Regentschaft berufen ist.

Für den Thronerben[18]) ist erforderlich: direkte leibliche Abstammung im Mannesstamme vom ersten Erwerber der Krone, männliches Geschlecht, Abstammung aus einer rechtmässigen, ebenbürtigen und hausgesetzlich consentierten Ehe, welche Erfordernisse bei sämmtlichen Ascendenten des Agnaten als vorhanden nachgewiesen werden müssen. Innerhalb der agnatischen Linealfolge vererbt sich die Krone nach dem Rechte der Erstgeburt. Das Recht auf die Krone nach dieser Erbordnung steht nur dem Agnaten des gegenwärtig regierenden Hauses zu; das fürstliche Haus Hohenzollern hat im Königreiche Preussen kein Thronfolgerecht[19]).

Nach der herrschenden und begründeten Ansicht ist auch eine subsidiäre Thronfolge der Kognaten durch die Hausgesetze, welche nunmehr als Bestandtheile der Verfassung vom Könige nur unter Zustimmung des Landtages nach Massgabe des Artikels 107 d. V, allerdings auch ohne Einvernahme oder Zustimmung der Agnaten, abgeändert werden können, im Königreiche Preussen

---

[18]) Bornhak, a. a. O. §§ 29 und 30 und Litteratur l. c. S. 175.

[19]) Vgl. die Landtagsverhandlungen über die Einverleibung der Hohenzollern'schen Fürstenthümer; Sten. Bericht II. Kammer 1849 50 IV. Bd. S. 1923.

ausgeschlossen[20]); ihre Berufung zur Thronfolge wäre mithin nur Kraft eines zu erlassenden Verfassungsgesetzes möglich.

Auf Grund der durch die Verfassung sanktionirten Unteilbarkeit des Staates muss auch den am 9. November 1587 bezw. am 26. März 1614 geschlossenen Erbverbrüderungen[21]) zwischen den Häusern Sachsen, Hessen und Brandenburg die dermalige Geltung abgesprochen werden und kann aus ihnen ein verfassungsmässiges Recht auf die Thronfolge beim Aussterben des Mannesstammes des Kgl. Hauses, mithin auch ein Recht zur Uebernahme der Regentschaft, nicht hergeleitet werden.

Soll nun der berechtigte Agnat die Ausübung der Staatsgewalt übernehmen, so muss derselbe nach dem Wortlaute der Verfassung volljährig sein. Indessen zwingt die Aufgabe des Regenten von selbst zur Aufstellung weiterer Erfordernisse in seiner Person; da der Regent den Herrscherwillen bethätigen muss, so kann nur ein regierungsfähiger Agnat die Regentschaft übernehmen. Die Regierungsfähigkeit des Regenten ist nach den oben entwickelten Grundsätzen zu beurtheilen.

Ueber den Zeitpunkt, in welchem der zur Uebernahme der Regentschaft berechtigte Agnat volljährig wird, herrscht Streit. Das preussische Obertribunal hatte in einer Entscheidung vom 4. Dezember 1806 angenommen, dass, abgesehen vom Könige, für die übrigen Mitglieder des Königlichen Hauses der allgemeine landesgesetzliche Volljährigkeitstermin Geltung habe[22]). Die Praxis des Hausministeriums hat jedoch in Uebereinstimmung mit den hervorragendsten Kennern[23]) der Hausgesetze stets an dem Grundsatze festgehalten, dass auch für die nicht regierenden Mitglieder des Königshauses die Volljährigkeit mit dem vollendeten 18. Lebensjahre eintritt.

---

[20]) Schulze, Hausgesetze III., S. 624.
[21]) Schulze, Hausgesetze II., S. 36 ff.
[22]) Hancke, a. a. O. S. 9.
[23]) Schulze, Hausgesetze III., S. 617.

Die Bestimmung des Volljährigkeitstermines für den Regenten hängt nicht von der Entscheidung dieser Frage ab. Der Grund, welcher zur Festsetzung eines frühen Grossjährigkeitstermines für den König geführt hat, nämlich die möglichste Sicherung der Stetigkeit der Regierung, trifft in analoger Weise auch hier zu. Die Möglichkeit, dass der nächstberechtigte Agnat übergangen werde, wird hierdurch verringert und die möglichste Sicherung des diesem zukommenden Rechtes ist um so mehr geboten, als es bestritten ist, ob der eventuell eintretende Agnat vor dem nachträglich volljährig gewordenen, zunächstberechtigten Agnaten zurücktreten müsse. Es lässt sich aber auch kein Grund dafür denken, warum der 18jährige Thronfolger im Falle des Todes des Königs zur „Selbstregierung" berufen würde, für den Fall der eintretenden Regierungsunfähigkeit des Königs dagegen zur Ausübung der Herrschaft „an Stelle des Königs" nicht berufen sein sollte.

Man wird deshalb zu dem Schlusse kommen, dass die auf Grund der Successionsordnung berufenen Regenten mit der Vollendung des 18. Lebensjahres als volljährig zu erachten sind, weil sie in diesem Zeitpunkte auch thronmündig sind[24]).

Für den erwählten Regenten dagegen fehlen diese Voraussetzungen und muss der Beginn seiner Volljährigkeit nach den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen beurtheilt werden.

Ist nun der in erster Linie zur Uebernahme der Regentschaft berechtigte Agnat regierungsunfähig, so ist zur Uebernahme der Regentschaft jener Agnat berufen, welcher nach dem ersten Agnaten der nächste zur Krone ist (Regentschaft in Bayern im Jahre 1886), der erstere Agnat wird übergangen; ob sein Recht definitiv verloren ist, wird unten erörtert werden.

Ist kein regierungsfähiger Agnat vorhanden, so kann die Person des Regenten auf einem doppelten Wege bestimmt werden.

---

[24]) Hancke, a. a. O. S. 30.

Regelmässig ist für diesen Fall gesetzliche Fürsorge zu treffen, d. h. die Person des Regenten wird, bevor die Nothwendigkeit der Regentschaft überhaupt eintritt, bezw. bevor die derzeitige Regentschaft des letzten regierungsfähigen Agnaten endigt, durch Gesetz bestimmt. In diesem einzigen Falle hat mithin der König bezw. der Regent ein Mitbestimmungsrecht über die Person des zur Ausübung der Staatsgewalt Berufenen, das ihm sonst gänzlich entzogen ist[25]).

Bestritten ist, ob, falls die Voraussetzungen des Artikels 63 d. V. gegeben sind, die Berufung des Regenten im Wege der sog. Nothverordnung erfolgen kann. Von einigen Rechtslehrern[26]) wird die Zulässigkeit einer solchen Verordnung auch in denjenigen Fällen verneint, in welchen die Verfassung schlechthin auf ein „Gesetz“ oder auf den „Weg der Gesetzgebung“ verwiesen hat (vergl. in Art. 65 und 94 u. a. „ein mit vorheriger Zustimmung der Kammern erlassenes Gesetz“). Dieser Ansicht gegenüber ist jedoch in Uebereinstimmung mit andern Rechtslehrern[27]) die Zulässigkeit der Nothverordnung zu bejahen, insbesondere mit Rücksicht auf die von den Kammern — abgesehen von den Conflictsjahren 1863 und 1866 — stets genehmigte Uebung der Regierung und auf die in den verfassungsberathenden Kammern gepflogenen Verhandlungen[28]).

Ist eine solche gesetzliche Fürsorge nicht getroffen, so wird der Regent durch die vom Ministerium berufenen Kammern ge-

---

[25]) Anderer Ansicht Schulze, preuss. St.-R. in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechtes S. 49.

[26]) H. Schulze, preussisches Staatsrecht § 174; Zachariä in dem Gutachten der juristischen Fakultät Göttingen 1863; v. Stockmar in Aegidis Zeitschrift I., S. 237; v. Rönne, pr. St.-R. § 98; Dernburg, pr. Pr. R. I. § 16.

[27]) G. Meyer, deutsches St.-R. I., S. 511; v. Gerber, deutsches St.-R. § 47; Bornhak, pr. St.-R., I., S. 203; Ad. Arndt im Archiv für öffentliches Recht IV., S. 438.

[28]) Sten. B. der I. Kammer 1849 S. 1315 und II. Kammer 1849/50 I Bd. S. 545.

wählt. Die Kammern sind verfassungsmässig in der Wahl der Personen völlig frei; nur das eine Erforderniss muss gestellt werden: der Erwählte muss regierungsfähig sein. Weder ein Ausländer noch ein Angehöriger des geistlichen Standes ist principiell ausgeschlossen. Wäre der Erwählte Herrscher eines fremden Reiches, so müsste vor der Uebernahme der Regentschaft jedenfalls noch eine getrennte Abstimmung beider Kammern gemäss Art. 55 d. Verf. stattfinden, da bei dem verschiedenen Verfahren nach Art. 57 und 55 d. V. die Majoritäten sich verschiedenartig gestalten können.

Von der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Glaubensbekenntnisse ist die Uebernahme der Regentschaft nicht abhängig.

Wenn gleich im Allgemeinen behauptet werden kann, dass die Ausübung der Regentschaft durch ein Kollegium (als dauernde Institution) grundsätzlich zulässig ist[29]), so muss doch für Preussen der Grundsatz als positive Norm anerkannt werden, dass die Regentschaft nur einer Person übertragen werden darf[30]). Dieser Satz war ausdrücklich aufgenommen in Artikel 43 des Kommissionsentwurfes der Nationalversammlung, in Artikel 56 der V. U. vom 5. Dezember 1848 und in Artikel 56 der ursprünglich vom Centralausschusse der I. Kammer aufgestellten Fassung; die ausdrückliche Belassung dieser Bestimmung wurde jedoch von beiden Kammern als überflüssig bezeichnet, weil dieses Princip schon nach dem von der II. Kammer gewählten Wortlaute des Artikel 55 unzweifelhaft sei. —

Nur die provisorische Regentschaft im Falle des Artikels 57 ist dem gesammten Staatsministerium übertragen, jedoch mit der Verpflichtung, die Einleitung zur Uebernahme der Regierung durch eine Person, den erwählten Regenten, baldigst zu treffen.

---

[29]) A. A. Hancke, a. a. O. S. 32.

[30]) Ebenso Schulze, preuss. St.-R. in Marquardsens Handbuch des öff. R., S. 49.

Beginn der Regentschaft.

Fasst man die Regentschaft als selbstständige Ausübung der Staatsgewalt an Stelle des regierungsunfähigen Königs auf, so muss dieselbe im Interesse der Stetigkeit der Regierung in jenem Momente eintreten, in welchem der König regierungsunfähig wird. In diesem Zeitpunkte müssen vom Gesetze im voraus bestimmte Organe kraft eigenen, von einem Auftrage des Königs unabhängigen Rechtes — denn mit dem Eintritt der Regierungsunfähigkeit des Königs hört die Willensbestimmung des Herrschers mit staatsrechtlicher Wirkung auf — zur Uebernahme der Regierung berechtigt und verpflichtet sein. Da nun der Eintritt dieser Thatsache rechtsförmlich festgestellt und hierzu bei der weittragenden Bedeutung dieser Feststellung die Volksvertretung zugezogen werden muss, so hat die preussische Verfassung den Eintritt einer provisorischen Regentschaft vorgesehen, welche sich auf die pflichtgemässe Entscheidung über das Vorhandensein der Regierungsunfähigkeit des Königs lediglich seitens des berufenen Agnaten, bezw. des gesammten Ministeriums gründet und bis zur definitiven Entscheidung über diese Frage durch die Kammern dauert.

Der Fall der Minderjährigkeit des Königs und jener der sonstigen Verhinderung an der Selbstregierung sind, abweichend von zahlreichen andern Verfassungen, gleichartig behandelt, da (nach dem Berichte des Centralausschusses der I. Kammer) die Unmöglichkeit zu regieren aus physischen Gründen zur Behinderung wegen Minderjährigkeit keinen logischen Gegensatz bildet und der Grund zur verschiedenartigen Behandlung der sonst vor dem Gesetze gleichen Fälle nicht durchgreifend in der Notorietät der sonstigen Unmöglichkeit zu regieren gefunden werden, Kriegsgefangenschaft und Abwesenheit ebenso notorisch sein kann. Eine Unterscheidung in ordentliche und ausserordentliche Regentschaft ist deshalb nicht geboten.

Demnach ist in jedem Falle der Regierungsunfähigkeit des Königs die Einleitung zur Herbeiführung der definitiven Regentschaft in die Hände derjenigen gelegt, welche die provisorische Regentschaft übernehmen. Der berufene Agnat, mangels eines solchen das Ministerium haben, wenn sie den Augenblick der Regierungsunfähigkeit des Königs oder des derzeitigen Regenten für gekommen erachten, die Regierung zu übernehmen und kraft dieser Regierungsgewalt die Kammern „sofort" zur Beschlussfassung über die Nothwendigkeit einer Regentschaft einzuberufen. Sind die Kammern zur Zeit der Uebernahme der Regentschaft gerade aufgelöst oder ist die Legislaturperiode abgelaufen, so bleibt nur die Möglichkeit übrig, sogleich eine Neuwahl anzuordnen, da, wie der Abgeordnete Stiehl bei der Berathung des Artikel 51 d. V. richtig ausführte[31]), eine aufgelöste Kammer oder eine solche, deren Legislaturperiode abgelaufen ist, gar nicht mehr als solche besteht und die Zusammenberufung ihrer ehemaligen Mitglieder ungesetzlich wäre. Eine bestimmte Frist ist für die Einberufung nicht festgesetzt.

Die Initiative wurde unbedingt und ausschliesslich dem zur Uebernahme der Regentschaft berechtigten Agnaten anheimgestellt, weil es vor allem als eine Frage im Innern des Königlichen Hauses angesehen wurde, ob der König als regierungsunfähig erachtet werden darf. Nur eventuell hat das Ministerium diese Rechte und Pflichten.

Es versteht sich nach den Grundsätzen des Constitutionalismus von selbst, dass der Agnat die Kammern nur unter der Verantwortlichkeit des Ministeriums einberufen kann; denn er kann ebensowenig als der König einen Regierungsakt ohne Gegenzeichnung eines Ministers vornehmen. Doch kann gegenüber der Bestimmung des Artikels 51 d. V., wonach die Gegenzeichnung eines einzelnen Ministers genügt, der Regent infolge der singulären Bestimmung des Art. 58 Abs. 2 d. V. diese Einberufung

[31]) Sten. Bericht d. II. K. 1849/50, S. 350.

nur unter Uebernahme der Verantwortlichkeit seitens des gesammten Staatsministeriums verfügen. Diese Bestimmung lautet nämlich: „Bis zu dieser (des Regenten) Eidesleistung bleibt in jedem Falle das bestehende gesammte Staatsministerium für alle Regierungshandlungen verantwortlich.“ Deshalb war auch der Erlass des Prinzen Wilhelm von Preussen vom 9. Oktober 1858 „die Uebernahme der Regentschaft und die Einberufung der beiden Häuser des Landtages der Monarchie betr.“ vom gesammten Ministerium gegengezeichnet.

Bornhak[32]) behauptet gegen Schulze[33]), der Agnat könne nach der gemäss Artikel 56 d. V. erfolgten Uebernahme der Regentschaft einen Wechsel in dem zur Zeit der Uebernahme der Regentschaft bestehenden Ministerium vor seiner Eidesleistung vornehmen, da die Uebernahme der Regentschaft abweichend vom ersten Verfassungsentwurfe vor der Eidesleistung erfolge und der Regent von da an die volle Regierungsgewalt des Königs auszuüben berechtigt sei. Diese Ansicht hängt mit der Auffassung Bornhak's über die Bedeutung des Regenteneides zusammen, worüber unten weitere Erörterungen folgen. Nach seiner Ansicht kann der unveränderte Fortbestand des Gesammtministeriums nur für den Fall des Artikels 57 d. V. gefordert werden.

Bei der Lösung dieser Frage wird man davon ausgehen müssen, dass die Bornhak'sche Ansicht dem Wortlaute des Artikels 58 Abs. 2 direkt widerspricht. Nach dem nicht misszudeutenden Sinne desselben kann unter dem bestehenden Staatsministerium nur jenes gemeint sein, welches in dem Augenblicke, da die Regentschaft übernommen wurde, bestand; also das von dem Regierungsvorgänger berufene Ministerium. Die Ansicht, dass diese Bestimmung lediglich im Falle des Artikel 57 zutreffe, widerspricht ebenfalls dem Wortlaute der Verfassung, da jeder Regent, gleichviel ob er infolge seines Agnatenrechtes oder in-

[32]) A. a. O S. 207.
[33]) Pr. St.-R. I. B., S. 212.

folge Wahl berufen worden ist, den in Art. 58 Abs. 1 normirten Eid zu leisten hat.

Dieser Ansicht widerspricht aber auch die Absicht der mit der Revision der Verfassung betrauten Kammern. Sämmtliche Regierungsentwürfe waren von dem Bestreben ausgegangen, die Einleitung der Regentschaft ausschliesslich dem Ministerium zu übertragen. Die Kammern wollten dagegen, dass auch die Stimmen des königlichen Hauses gehört und der Agnat im Zusammenwirken mit dem Ministerium zur Durchführung der Verhandlungen berufen werden sollte. Bei der klaren Auffassung über die Stellung des Ministeriums, welche in allen diesen Berathungen zu Tage trat, kann für die Zulässigkeit der Entlassung desselben während der Regentschaftsverhandlungen kein Grund gefunden werden. Der Centralausschuss der I. Kammer, welcher diesen Absatz einfügte, bemerkte in seinem Berichte: „In jedem Falle, wo eine Regentschaft eintritt, bleibt bis zur definitiven Einrichtung derselben, bezw. bis zur Eidesleistung das gesammte bestehende Ministerium verantwortlich.“ Die Kommission der II. Kammer empfahl die Annahme des Zusatzes aus dem Grunde, weil „diese Bestimmung den Fortbestand des dermaligen Ministeriums und dessen Verantwortlichkeit solange sichere, bis der Regent durch die Eidesleistung die ihm verfassungsmässig obliegenden Pflichten feierlich übernommen habe.“

Richtig ist demnach, dass der Regent alle Regierungsrechte des Königs ausübt; unrichtig ist, dass der Regent dieses Recht auch vor der Eidesleistung ohne Einschränkung besitzt. Die Verfassung schuf eine provisorische und eine definitive Regentschaft, erstere als eine Regierungsform unter der Verantwortlichkeit des gesammten Ministeriums, gleichgiltig, ob dieses allein oder der Agnat unter Gegenzeichnung des Ministeriums die Regierung führt; letztere unter Einräumung der vollen Regierungsgewalt des Königs. Man darf nicht den allgemeinen Grundsatz aufstellen, dass der Regent unbeschränkt herrsche wie der König,

und hiernach das positive Recht entgegen seinem Wortlaute auslegen. Eine Beschränkung der Rechte des Regenten, selbst für die Zeit nach der Eidesleistung, widerspräche keineswegs, wie Bornhak meint, dem Grundsatze des monarchischen Staates[34]). Ist daher eine Beschränkung in der Ausübung der Regierung durch das positive Gesetz gegeben, so kann diese Bestimmung nicht deshalb als nicht bestehend behandelt werden, weil sie mit einem angeblichen, allgemeinen Grundsatze in Widerspruch stehe. Die Bestimmung mag als politisch unklug bezeichnet werden — deshalb ist sie nicht ohne weiteres aufgehoben. Der Agnat kann daher auch vor der Eidesleistung als Regent alle Regierungshandlungen vornehmen — aber nur unter der Voraussetzung, dass das gesammte, von seinem Regierungsvorgänger eingesetzte Staatsministerium hiefür die Verantwortlichkeit übernimmt[35]). Bornhak hat nun weiter behauptet[36]), aus dem Regierungsrechte des Agnaten folge, dass er, soweit die Verfassungsurkunde nicht etwas anderes bestimmt, Regierungshandlungen rechtsgiltig unter Gegenzeichnung eines einzigen Ministers vornehmen könne, welcher für die betreffende Regierungshandlung verantwortlich sei. Die übrigen Minister könnten hiefür nicht verantwortlich gemacht werden, weil man sie nicht eine Schuld büssen lassen könne, die sie gar nicht begangen hätten. — Es ist bereits dargelegt worden, dass eine Argumentation aus dem Satze, der Regent übe vor der Eidesleistung alle Regierungsrechte aus wie der König, deshalb unzulässig ist, weil dieser Satz gar nicht in der Verfassung steht, sondern deren positiven Bestimmungen widerspricht. Hat das gesammte Staatsministerium die Verantwortung für die Regierungshandlungen des Regenten während des Provisoriums zu übernehmen, so ist es nach Artikel 44 der Verfassung ordnungsgemäss,

---

[34]) Seydel, a. a. O. S. 451 Anm. 4.

[35]) Uebereinstimmend Brie in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts II. Bd. S. 491.

[36]) a. a. O. S. 208.

dass dasselbe auch gegenzeichnet. Indessen ist hier diese Gegenzeichnung ebensowenig für die Giltigkeit einer Regierungshandlung des Regenten vorgeschrieben, wie in Artikel 63 der Verfassung für die Erlassung einer Nothverordnung. Der einzelne Minister hört jedoch durch Unterlassung der Gegenzeichnung nicht auf, verantwortlich zu sein[37]).

Ein Allerhöchster Erlass vom 18. Januar 1861 (V. M. Bl. S. 73) hat eine grundsätzliche Regel aufgestellt, in welchen Fällen Armeebefehle und Ordres der ministeriellen Gegenzeichnung nicht bedürfen sollen. Nach den obigen Darlegungen ist anzunehmen, dass nach dem Sinne der Verfassung alle Armeebefehle und Ordres, welche der Regent in Militärdienstsachen oder Personalangelegenheiten erlässt, nur mit Verantwortlichkeit des gesammten Ministeriums erlassen werden können, denn sie sind auch Regierungshandlungen im Sinne des Art. 58 Abs. 2. Dasselbe gilt auch für Anordnungen des Regenten in seiner Eigenschaft als summus episcopus der evangelischen Kirche, soweit es sich um staatliche Regierungsakte handelt[38]).

Werden die Regierungshandlungen während dieses Provisoriums unter Beachtung dieser Vorschriften vorgenommen, so sind sie für Regierungsnachfolger ebenso rechtsverbindlich, wie jene des Regenten nach der Eidesleistung, welche verfassungsmässig geschehen sind.

Die Aufgabe der Kammern in allen Fällen der Regentschaft ist nicht, dieselbe einzusetzen, sondern über deren Nothwendigkeit gleichsam durch Urtheil zu entscheiden. Diese Beschlussfassung erfolgt in vereinigter Sitzung der beiden Kammern, für welche dieselben sich eine Geschäftsordnung schaffen. Zum Beschlusse genügt die einfache Majorität der Abstimmenden.

---

[37]) Arndt, Verfassungsurkunde Anm. 2 zu Art. 63.

[38]) Vgl. das Gesetz vom 3. Juni 1876 die evangelische Kirchenverfassung in den 8 älteren Provinzen betr. Art 3, 4, 7, 10 etc. etc.

Der Regent kann den Eid erst nach erfolgter Einrichtung der Regentschaft leisten, d. h. erst nach dieser Beschlussfassung der Kammern.

Die Kammern können nur auf Berufung zusammentreten und zwar nur auf Grund einer vom Gesammtministerium unterzeichneten Ordre des Agnaten im Falle des Artikels 56 oder eines Erlasses des Gesammtministeriums im Falle des Artikel 57. Ist die Regentschaft von den berufenen Personen thatsächlich einmal übernommen, so kann der König die Kammern zur Entscheidung nicht mehr berufen.

Die Berufung der Kammern muss nach dem klaren Wortlaute der Verfassung in jedem Falle einer Regentschaft erfolgen. Der vielfach gegebene Rath, bei dem nahen Eintritte der Volljährigkeit des Königs die Abgabe einer Erklärung über die Minderjährigkeit bis zum Ablauf des Termines zu verzögern und dadurch die Einrichtung der Regentschaft zu umgehen, mag insbesondere dann, wenn die Einberufung der Kammern vor diesem Termine nicht mehr stattfinden kann, praktisch sein — verfassungsmässig wäre ein solches Verfahren nicht. Denn nur die Kammern haben das Recht, darüber zu urtheilen, ob die Uebernahme der Regentschaft nach der Verfassung gerechtfertigt war.

Der Beschluss des Landtages, welcher die Nothwendigkeit der Regentschaft anerkennt, schafft nicht das Recht zur Uebernahme der Regentschaft mit rückwirkender Kraft, denn zur Uebernahme gibt die Verfassung den Berufenen die Berechtigung dann, wenn sie auf Grund pflichtgemässer, eigener Beurtheilung der Verhältnisse die Regierungsunfähigkeit des Königs als vorhanden erachten. Derselbe schafft aber die nothwendige Voraussetzung zur Ueberleitung des Provisoriums in den endgiltigen Rechtszustand, welcher mit Leistung des Regenteneides sich vollendet.

Hieraus ergibt sich, dass alle Regierungshandlungen während der provisorischen Regentschaft, soweit sie verfassungsmässig

vollzogen worden sind, auch dann zu Recht bestehen, wenn der Landtag die Nothwendigkeit der Regentschaft nicht anerkennt.

In letzterem Falle hört das Recht des Agnaten zur Vornahme von Regierungshandlungen ohne weiteres von selbst auf und die Ausübung der Staatsgewalt fällt dem Könige zu, dessen Regierungsgewalt inzwischen suspendirt war.

Es ist hier die Frage zu untersuchen, ob während der provisorischen Regentschaft die Kammern aufgelöst werden können, welche Frage von Arndt[89]) verneint wird, weil hiezu zwar der Regent, der alle Befugnisse des Königs habe, nicht aber der Agnat und das Staatsministerium in den Fällen der Artikel 56 und 57 berechtigt seien, welch' letzteren nicht die allgemeinen königlichen Rechte, sondern nur ganz bestimmte Befugnisse übertragen seien. Letzterer Satz ist unrichtig. Die Verfassung kennt keine Suspendierung der Ausübung der Staatsgewalt während des Provisoriums; wie aus Artikel 57 zu entnehmen, führt das Staatsministerium, wenn kein Agnat vorhanden ist, allein die Regierung; wenn ein regierungsfähiger Agnat vorhanden ist, führt dieser unter Verantwortlichkeit des gesammten Ministeriums die Regierung; von einer materiellen Beschränkung der Gewalt der Regentschaft ist nirgends die Rede. Eine solche ist auch nicht zu vermuthen, denn, wie oben bemerkt, hat die Verfassung keinen bestimmten Termin für die Einberufung der Kammern festgesetzt, wohl deshalb, weil die Verhältnisse, z. B. Krieg, den sofortigen Zusammentritt des Landtages verhindern und eben diese Verhältnisse die Ausübung der vollen Staatsgewalt erforderlich machen können. Das oberste Princip der Stetigkeit in der Regierung kann nur durch positive Normen eingeschränkt werden; da eine solche Norm nicht gegeben ist, so hat der Agnat wie das Staatsministerium die Vermuthung der vollen Regierungsgewalt für sich. Hieraus würde die Zulässigkeit der Auflösung des Abgeordneten-

[89]) V.-U. Anm. 5 zu Art. 51.

hauses folgen, welche auch dann erfolgen könnte, wenn dasselbe nicht versammelt ist. Dies widerspricht indessen der Absicht der Verfassung, welche dem Agnaten bezw. dem Staatsministerium die Pflicht auferlegt, sofort die Kammern zur Beschlussfassung über die Nothwendigkeit der Regentschaft zu berufen. Diese Bestimmung ist dahin zu verstehen, dass eine Neuwahl nur infolge Ablauf der Legislaturperiode oder infolge Auflösung durch den Regierungsvorgänger angeordnet werden darf. Selbstverständlich könnte eine Auflösung des Abgeordnetenhauses auch dann vom Agnaten bezw. Ministerium nicht angeordnet werden, wenn der Landtag in seinem Beschlusse die Nothwendigkeit einer Regentschaft nicht anerkannt hätte.

Während der Regentschaft des Ministeriums im Falle des Artikels 57 kann ein Gesetz über die Berufung zur Regentschaft nicht erlassen werden, denn die Bestimmung der Person des Regenten ist ausschliessliches Recht der Kammern, für welche der Wille des Ministeriums gleichgiltig ist.

Mit der Uebernahme der Regentschaft durch den erwählten Regenten hört die selbstständige Ausübung der Regierungsgewalt durch das verantwortliche Ministerium auf; indessen hat es bis zur erfolgten Eidesleistung im Amte zu verbleiben.

Eine Pflicht zur Uebernahme der Regentschaft ist für den berechtigten Agnaten nicht begründet[40]); ohne seine Zustimmung kann jedoch, wenn er nicht von vornherein seinen Verzicht auf die Führung der Regentschaft erklärt, die Regentschaft nicht eingerichtet werden. Lehnt der Agnat, obwohl er die Nothwendigkeit einer Regentschaft anerkennt, die Uebernahme derselben ab und ist ausser ihm kein regierungsfähiger Agnat vorhanden, so treten die Vorschriften des Artikel 57 in Wirksamkeit.

Der König kann durch Aufstellung eines Stellvertreters den Eintritt der Regentschaft weder hinausschieben noch überhaupt verhindern, falls er regierungsunfähig wird.

[40]) Seydel, a. a. O., S. 452.

Beendigung der Regentschaft.

Die preussische Verfassung enthält gleich den meisten andern Verfassungen keine Bestimmung über die Beendigung der Regentschaft; auch die Entstehungsgeschichte der Verfassung bietet für die Lösung dieser Frage kein Material. Man wird deshalb aus dem Wesen und der Begründung der Regentschaft auf die Form ihrer Beendigung schliessen müssen.

Voraussetzung des Eintrittes der Regentschaft ist die Regierungsunfähigkeit des Königs; Wegfall dieser Voraussetzung bedingt das Ende der Regentschaft. Hieraus ergeben sich folgende Unterscheidungen:

Stirbt der regierungsunfähige König, so tritt die regelmässige Thronfolge ein, die Regentschaft ist beendigt. Ist der Thronfolger ebenfalls regierungsunfähig, so muss für diesen eine neue Regentschaft eingerichtet werden mit Zustimmung des Landtages und zwar auch dann, wenn der nämliche Regent dieselbe übernimmt. (Vgl. die Verhandlungen zur Einsetzung der Regentschaft in Bayern i. J. 1886.) Die Regentschaft kann hienach nicht ohne weiteres fortgesetzt werden, denn deren Nothwendigkeit war nur hinsichtlich des verstorbenen Königs anerkannt. Auch dann, wenn der Thronfolger noch zu Lebzeiten des Königs regierungsunfähig wird, kann — abgesehen von einer Verfassungsänderung — vor des ersteren Regierungsantritt eine gesetzliche Bestimmung über den Eintritt der Regentschaft nur dann getroffen werden, wenn kein regierungsfähiger Agnat mehr vorhanden ist.

Die andere Möglichkeit einer Endigung der königlichen Rechte, Verzicht bezw. Abdankung kommt hier nicht in Betracht. Ferner muss die Regentschaft ihr Ende finden, sobald der König wieder regierungsfähig wird. Hier ist zu unterscheiden: Minderjährigkeit und sonstige dauernde Verhinderung an der Regierung.

Das Ende der Minderjährigkeit ist durch Artikel 54 bestimmt. Eine Aenderung dieses Termins ist mithin nur auf dem Wege der Verfassungsänderung, daher auch während der Regentschaft,

zulässig. Eine venia aetatis, zu deren Ertheilung der Regent auf dem Gebiete des Privatrechtes ermächtigt ist, hätte gegenüber der Verfassung für das Gebiet des öffentlichen Rechtes keine Wirkung[41]).

Das Aufhören der sonstigen Regierungsunfähigkeit kann nur durch Prüfung der jeweiligen thatsächlichen Verhältnisse festgestellt werden.

Zweifel haben sich ergeben, in welcher Form die Beendigung der Regentschaft in diesen Fällen herbeizuführen sei.

Es ist davon auszugehen, dass die Nothwendigkeit des Eintrittes der Regentschaft in jedem Falle von den Kammern anerkannt werden muss. In Anwendung des allgemeinen Satzes, dass die Form der Begründung eines Rechtsverhältnisses im Zweifel auch für dessen Aenderung massgebend sei, ist aus dem Gesagten zu folgern, dass in beiden Fällen der Verhinderung — da dieselben ohne Rücksicht auf die verschiedene Notorietät gleichartig zu behandeln sind — auch die Beschlussfassung der Kammern über die Beendigung der Regentschaft geboten ist. Die Verfassung hat den Eintritt und damit auch das Ende der Regentschaft an bestimmte Thatsachen als gesetzliche Folge geknüpft, deren Vorhandensein nur von der Volksvertretung rechtsgiltig constatirt werden kann.

Der Regent hat deshalb, sei es dass die Wiederkehr der Regierungsfähigkeit notorisch ist, sei es, dass er zur Annahme derselben sich berechtigt glaubt, die Pflicht, gemäss Artikel 56 die Kammern zu berufen[42]). Die Regentschaft endigt — abgesehen vom Eintritte der Thronfolge — nicht ipso jure. Würde der Regent sich böswillig der Einleitung dieser Verhandlungen widersetzen, so bliebe nur eine thatsächliche Lösung der verfassungs-

---

[41]) Seydel, a. a. O., S. 455.

[42]) Ebenso Schulze preuss. Staatsrecht in Marquardsens Handbuch des öff. R. S. 50.

widrigen Lage durch das Einschreiten des Königs übrig[43]). Denn solange der Regent die Kammern für diesen Zweck nicht beruft, hat er das formelle Recht zur Ausübung der Staatsgewalt, die ihm auf verfassungsmässigem Wege nicht entzogen werden kann.

Mit der Niederlegung der Regentschaft geht die Ausübung der Herrschergewalt von selbst auf den regierungsfähigen König über.

Aus diesen Ausführungen ergibt sich die Widerlegung der von Bornhak[44]) ausgesprochenen Ansicht, dass die Regentschaft im Falle des Eintrittes der Grossjährigkeit des Königs von selbst aufhöre. Indessen hat Bornhak auch hinsichtlich der Beendigung der sog. ausserordentlichen Regentschaft die herrschende Lehre als falsch erklärt, welche behauptet, die Beendigung derselben erfolge nach Analogie ihrer Begründung. Bornhak nimmt an, dass diese Analogie nicht zutreffe, da diese Begründung unabhängig vom Beschlusse des Landtages dadurch erfolge, dass der berufene Agnat und eventuell das Ministerium die Regentschaft übernimmt. Er verkennt hiebei, dass die Einrichtung der definitiven Regentschaft auf der Beschlussfassung des Landtages beruht und dass die provisorische Regentschaft dann von Rechtswegen beendigt ist, wenn der Landtag die Uebernahme derselben als nicht gerechtfertigt anerkennt. Auf der einseitigen Uebernahme der Regentschaft durch den Agnaten bezw. das Ministerium beruht nur das Provisorium.

Wenn Bornhak ferner ausführt, mit dem Augenblicke der Niederlegung der Regentschaft höre dieselbe auf, und die Beschlussfassung des Landtages, welche sich nach diesem Zeitpunkte für Aufhebung derselben ausspräche, sei überflüssig, so übersieht er hiebei, dass mit der freiwilligen Niederlegung der Regentschaft seitens des Regenten zunächst nur die Regentschaft des der-

[43]) Hancke, a. a. O. S. 38.

[44]) a. a. O. S. 209 ff.

zeitigen Regenten, nicht aber die für den König von Rechtswegen zu führende Regentschaft überhaupt endigt, dass vielmehr dann nur der nächstfolgende Agnat zur Uebernahme der Regentschaft, eventuell das Ministerium zur Einleitung der nach Art. 57 vorgeschriebenen Verhandlungen verpflichtet wäre, weil eben der Beschluss des Landtages über die Regierungsunfähigkeit des Königs noch formell zu Recht besteht.

Der Regent ist verpflichtet, die Regentschaft bis zur Beschlussfassung des Landtages fortzuführen; jedenfalls kann er nicht einseitig die Regierungsgewalt dem Könige übertragen. Denn wie die Verfassung die definitive Entziehung der Ausübung der Staatsgewalt gegenüber dem Könige nicht in die Entscheidung des Agnaten bezw. des Ministeriums, sondern in jene des Landtages gelegt hat, so kann auch die Frage, ob der König thatsächlich zur Uebernahme der Regierung wieder als befähigt zu erachten ist, nur durch die Volksvertretung entschieden werden.

Mit dieser Annahme ist aber keineswegs, wie Bornhak weiter behauptet, die Möglichkeit für den Landtag gegeben, dem Regenten jederzeit die Ausübung der Staatsgewalt zu entziehen. Denn die Beschlussfassung des Landtages über die Beendigung der Regentschaft kann nur in denselben Formen erfolgen, wie jene über die Nothwendigkeit ihres Eintrittes. Der Landtag kann nur dann in vereinigter Sitzung hierüber berathen, wenn er zu diesem Zwecke vom Regenten berufen wird. Dies folgt auch aus dem Satze, dass die Kammern, selbst wenn sie bereits versammelt sind, nicht aus eigener Initiative die Einsetzung der Regentschaft beschliessen können. Es bleibt mithin das ausschliessliche Recht des Regenten, die Beendigung seines Rechtes im Wege der Beschlussfassung des Landtages herbeizuführen.

Ausserdem kann das Recht des Regenten auf Ausübung der Staatsgewalt auch aus solchen Gründen erlöschen, welche in der Person des Regenten liegen und deshalb die Aufhebung der Regentschaft selbst nicht herbeiführen. Die Gründe letzterer Art

sind: Abdankung, Tod und Regierungsunfähigkeit des Regenten. Stirbt der Regent oder verzichtet derselbe auf die Fortführung der übernommenen Regentschaft, so tritt an seine Stelle ohne weitere Beschlussfassung des Landtags der nächst-berechtigte Agnat, welcher die Kammern nur zum Zwecke seiner Eidesleistung zu berufen hat. Ueber die Nothwendigkeit der Regentschaft für den König Beschluss zu fassen, besteht kein Anlass, denn darüber ist bereits entschieden und besteht diese Constatirung noch in Kraft. Nur für den Fall, dass kein regierungsfähiger Agnat vorhanden ist, sind die Kammern zur Wahl des Regenten vom Ministerium berufen. Es ist anzunehmen, dass der verzichtende Regent nur für den vorliegenden Fall der Regentschaft Verzicht leistet und deshalb hiedurch weder von der Thronfolge noch von der Uebernahme der Regierung im Falle einer neuen Regentschaft ausgeschlossen wird.

Anders liegt die Sache, wenn der Regent regierungsunfähig wird. Es ist natürlich, dass es keine Regentschaft für den Regenten geben kann. Indessen muss auch hier der Eintritt der Regierungsunfähigkeit desselben in analoger Weise wie in den Fällen der Artikel 56 und 57 durch die Kammern constatirt werden.

Bestritten ist, ob derjenige Regent, welcher die Ausübung der Regierung nur aus dem Grunde übernahm, weil der nächstberechtigte Agnat im Augenblicke der Einrichtung der Regentschaft zu deren Uebernahme unfähig war, zurücktreten muss, wenn die Behinderung des Letzteren aufhört. Während die Mehrzahl der Schriftsteller[45]) insbesondere mit Rücksicht auf das Princip der Stetigkeit in der monarchischen Regierung sich gegen die Rücktrittspflicht ausspricht, hat Seydel[46]) in ausführlicher Begründung den Satz aufgestellt, dass da, wo die Reihenfolge der zur Regentschaft Berufenen nach der Thronfolgeordnung sich be-

---

[45]) Hancke, a. a. O., S. 38 ff.

[46]) Bayrisches Staatsrecht Bd. I, S. 467 u. ff.

stimmt, auch nach erworbener Regentschaft der fernere Agnat dem nähern zu weichen hat, sofern das Gesetz dies nicht ausdrücklich ausschliesst. Hancke hat gegen diese Rücktrittspflicht Stellung genommen und nur dem Thronfolger ein besonderes Recht gegenüber dem ferneren Agnaten zugesprochen.

Für das preussische Recht ist zunächst als unzweifelhaft anzunehmen, dass der erwählte Regent die Regierung an den regierungsfähig gewordenen Agnaten abzugeben hat. Dies ergibt sich insbesondere, abgesehen von Erwägungen allgemeiner Natur, aus den Verhandlungen der mit der Revision der Verfassung beauftragten Kammern.

Im Plenum der II. Kammer war zum Art. 54 (jetzt Art. 57) das Amendement gestellt worden: etc. etc., welche einen Regenten erwählen, dessen Funktionen jedoch auf den verfassungsmässig berufenen Agnaten übergehen, sobald dieser die Volljährigkeit erreicht". Hiezu bemerkte der Abgeordnete Bodelschwingh: „Wir haben es für nöthig gehalten, einen Zusatz einzufügen, dass der auf diese Weise gewählte, also nicht von Rechtswegen eintretende Regent nur so lange regieren solle, bis die Regentschaft auf verfassungsmässigem Wege auf den Agnaten übergeht, d. h. bis der minderjährige Agnat volljährig wird. Es wäre abnorm, wenn der grossjährig gewordene Agnat längere Zeit von der Regentschaft ausgeschlossen würde." —

Der Berichterstatter der Revisionskommission führte hiegegen an: „Dieser Gedanke braucht nicht besonders ausgedrückt zu werden. Wenn der König noch minderjährig wäre und inzwischen der nächste Agnat volljährig würde, so wäre der Befehl der Verfassung in Art. 56 immer noch da, dass er jetzt die Regentschaft zu übernehmen habe. Es wird niemand die unnatürliche Interpretation einfallen, dass, nachdem einmal ein Regent gewählt worden sei, dieser vielleicht noch Jahre lang den inzwischen volljährig gewordenen Agnaten verdrängen würde. Es könnten auch andere Gründe den Agnaten hindern."

Das Amendement wurde in namentlicher Abstimmung abgelehnt; die I. Kammer trat dem Beschlusse ohne Debatte bei, von Seite der Regierung wurde keine Erklärung abgegeben.

Der Grund, welcher den erwählten Regenten gegenüber dem „von Rechtswegen eintretenden“ Agnaten zum Rücktritte zwingt, muss auch die Rücktrittspflicht des ferner stehenden Agnaten begründen. Es steht fest, dass für die Reihenfolge in der Uebernahme der Regentschaft die Thronfolgeordnung massgebend ist. Darnach muss der fernerstehende Agnat durch den näher berechtigten ausgeschlossen werden, weil sein minderes Recht dem wirksam gewordenen besseren Rechte zu weichen hat, wie jenes des erwählten Regenten. Auch hier gilt der Befehl des Artikel 56 für den nächstberechtigten Agnaten. Der letztere würde zweifellos auch dann eintreten müssen, wenn im Falle der Thronerledigung die Nothwendigkeit einer Regentschaft fortdauern würde.

Die Ansicht, dass durch dieses Zurücktreten des Regenten ein häufiger Wechsel der Herrschaft bedingt werde, welcher dem Gedanken der Stetigkeit in der Erbmonarchie widerstreitet, ist nicht ganz richtig, weil die Continuität der Herrschaft in dem Uebergange des Rechtes auf Innehabung der Staatsgewalt von Monarch zu Monarch gewahrt bleibt.

Die Weigerung des Regenten, den in Artikel 58 normirten Eid zu leisten, „die Verfassung des Königreiches fest und unverbrüchlich zu halten und in Uebereinstimmung mit derselben und den Gesetzen zu regieren,“ bedingt die Beendigung seiner Regierung.

Bornhak[47]) hat ausgeführt, dass die Eidesleistung des Regenten, ebenso wie jene des Königs, für ersteren keinerlei neue Verpflichtung schaffe, da die Führung der Regierung innerhalb der verfassungsmässigen Schranken eine selbstverständliche Ver-

[47]) A a. O. S. 206.

pflichtung bilde. Rechtswirkungen könnten sich an die Nichtleistung des Eides nur knüpfen infolge einer ausdrücklichen gesetzlichen Bestimmung, wie eine solche in Artikel 58 Abs. 2 im Widerspruche mit der rechtlichen Stellung des Agnaten aufgestellt worden sei.

Die Unrichtigkeit des letzteren Satzes ist oben nachgewiesen worden; unrichtig ist es aber auch, die Eidesleistung des Regenten jener des Königs gleichzustellen. Denn die Rechtsstellung des Regenten ist grundsätzlich eine andere als jene des Königs, so dass nicht ohne weiteres ein und dasselbe für beide gelten muss. Der König überkommt, sobald das Recht des vorangehenden Trägers erlischt, die Herrschaft ohne jede weitere Voraussetzung als die seines Thronfolgerechtes. Kraft dieses Rechtes wird er König und bleibt Herrscher auch nach der Verweigerung des in Artikel 54 bestimmten Eides. Der Regent aber kann als „Unterthan" die Herrschaft nur nach den verfassungsmässigen Vorschriften übernehmen. Nicht zur Einleitung der Regentschaftsverhandlungen ist die Eidesleistung erforderlich, wohl aber dazu, definitiv die volle Herrschergewalt, wie der König, zur Ausübung zu erhalten. Es ist selbstverständlich, dass die provisorische Regentschaft in die definitive sobald als möglich übergeleitet werden muss; weigert sich dessen der Regent, so muss hierin ein Verzicht auf die Fortführung der Regentschaft erblickt werden. Mit der Behauptung, dass sich der Gesetzgeber über die Bedeutung des Artikel 58 Abs. 2 nicht ganz klar gewesen, hat Bornhak schwerlich etwas bewiesen; die Bestimmung in Artikel 58, Abs. 2 ist wohl begründet, weil sie einen indirecten Zwang zur Eidesleistung bewirkt.

Nur insofern hat Bornhak Recht, als der Agnat und der erwählte Regent vor der Eidesleistung ebenso wie nach derselben verpflichtet sind nach Massgabe der Bestimmungen der Verfassung zu regieren.

Die Rechtsstellung des Regenten.

Der Versuch in diesen Abschnitte, die Rechtssphäre des Regenten nach der preussischen Verfassung festzustellen, bezieht sich nur auf die Stellung des Regenten nach seiner Eidesleistung; seine Befugnisse vor derselben sind im einzelnen schon gewürdigt worden.

Man hat allgemein das Verhältniss zwischen König und Regent dahin bestimmt, dass die Staatsgewalt dem Rechte nach ganz beim Könige bleibt, dass dieser deren rechtlicher Träger sei, dem Regenten aber die Ausübung der Herrschaft zukomme, mithin sein Wille als Herrscherwille Geltung habe.

Das preussische Recht hat die privatrechtliche Identificirung der Regentschaft mit der Vormundschaft über den Landesherrn am vollständigsten überwunden. Die Verfassung bestimmt nämlich in Artikel 58 über die Rechte des Regenten: „Der Regent übt die dem Könige zustehende Gewalt in dessen Namen aus.“ Hieraus ergibt sich: Der Regent übt die Staatsgewalt in ihrem ganzen Umfange aus, wie der König, nach den Bestimmungen der Verfassung. Es gibt daher kein Verbot für ihn, irgend eine dem Monarchen zustehende Regierungshandlung vorzunehmen, wie es in zahlreichen andern Verfassungen aufgestellt ist. Insbesondere können während der Regentschaft Verfassungsänderungen vorgenommen werden. Doch ist hervorzuheben, dass es dem Wesen der Regentschaft als der Ausübung eines fremden Rechtes direkt widersprechen würde, wenn während ihrer Dauer die Bestimmungen über die Thronfolge geändert werden wollten.

Die Stellung des Regenten gegenüber dem Könige ist folgende. Der Regent übt die Staatsgewalt im Namen des Königs aus. Die Uebernahme der Regentschaft entzieht dem Könige die Ausübung des Herrscherrechtes, dessen Träger er bleibt. Der Regent ist auf Grund seiner Berufung berechtigt, die Staatsgewalt so lange auszuüben, als deren Träger hieran

verhindert ist. Hieraus folgt, dass dem Könige während der Dauer der Regentschaft keinerlei Befugniss zur Vornahme von Regierungshandlungen zukommt, dass derselbe mithin die Regierungsthätigkeit des Regenten mit staatsrechtlicher Wirkung nicht unterbrechen kann. Der Regent leitet sein Recht nicht aus einem Auftrage des Königs ab, sondern er übernimmt, wenn die thatsächlichen Voraussetzungen für die Regentschaft gegeben sind, die Ausübung der Herrschaft auf Grund der Verfassung, welche die ausschliessliche Quelle seines Rechtes ist. Des Königs Wunsch oder Befehl an den berechtigten Agnaten, die Regentschaft zu übernehmen, ist rechtlich irrelevant. Wenn es in dem Erlasse des Prinzen Wilhelm vom 9. Oktober 1858 „die Uebernahme der Regentschaft betr." hiess: „Infolge dieser Aufforderung S. Majestät und auf Grund des Artikels 56 der Verfassung will ich hierdurch die Regentschaft übernehmen," so entsprach diese Fassung vollständig dem geltenden Rechte, wenn sie auch dabei die thatsächlichen Vorgänge erwähnte. In dem Wunsche des Königs lag für den Agnaten ein Anlass, sein verfassungsmässiges Recht auszuüben; eine Uebertragung der Regierungsrechte ist dadurch nicht erfolgt. Der Erlass des Königs vom 7. Oktober 1858 „Ich ersuche, die königliche Gewalt in der alleinigen Verantwortlichkeit gegen Gott nach bestem Wissen und Gewissen in meinem Namen als Regent auszuüben" ging von dem richtigen Gedanken aus, dass der Regent berechtigt ist, die Regierung vollständig unabhängig von den ihm bekannten Intentionen des Königs zu führen. Dieser Selbstständigkeit des Regenten ungeachtet hat die preussische Verfassung nach dem Vorgange der meisten andern Verfassungen es für angemessen erachtet, dass in allen Regierungshandlungen sein Stellvertretungsverhältniss zum König ersichtlich werde und er im Namen des Königs regiere. Die gebrauchte Formel bei der Vollziehung der Urkunden lautete: „Im Namen Seiner Majestät des Königs. Wir, Wilhelm, von Gottes Gnaden Prinz von Preussen, Regent." Er führt das

königliche Siegel und Wappen, die Münzen werden mit dem Bilde und Namen des Königs geprägt.

Mit der Stellung des Regenten als eines gesetzlichen Vertreters des Königs ist auch sein Verhältniss gegenüber der königlichen Familie bestimmt. Der König als Oberhaupt des Staates ist nach den Hausgesetzen auch das Oberhaupt des königlichen Hauses. Die hieraus sich ergebenden Rechte gehen unbedingt auf den Regenten über und zwar sowohl auf den Agnaten als auf den von den Kammern erwählten, wenn auch nicht dem königlichen Hause angehörigen Regenten.

Hinsichtlich der Führung der Vormundschaft über den minderjährigen oder sonst regierungsunfähigen König hat die Verfassung keine Bestimmung getroffen. Die Verfassungsurkunde vom 5. Dezember 1848 hatte in Uebereinstimmung mit dem Kommissionsentwurfe der Nationalversammlung die Anordnung der Regentschaft und Vormundschaft den vereinigten Kammern übertragen, falls nicht schon durch ein besonderes Gesetz für beides Vorsorge getroffen sei. Die Revisionskommission der II. Kammer hatte in ihrem Entwurfe dieses Recht der Kammern beseitigt. Als der Abgeordnete Sattig dieses Recht insbesondere mit Hinweis auf die belgische Verfassung wieder hergestellt wissen wollte, erklärte der Berichterstatter der Kommission gegenüber dem gestellten Amendement: „Solange die Hausgesetze bestehen und ihre Anerkennung in der Verfassung finden, ist es wohl angemessen, dass die Vormundschaft mehr als eine innere Angelegenheit des königlichen Hauses belassen und nicht durch die Verfassung oder irgend welche Gesetze Bestimmungen dafür getroffen werden.“ Hierauf wurde nach Ablehnung des Amendements der Kommissionsantrag angenommen. Der Centralausschuss der I. Kammer hatte vor dieser Beschlussfassung ebenfalls die Anordnung der Vormundschaft durch die Kammern beantragt, jedoch in der Begründung seiner Anträge festgestellt, dass aus den Bestimmungen der Haus- und Familienverträge, verschiedenen

Dispositionen und vorgekommenen Fällen von Vormundschaft unzweifelhaft hervorgehe: 1) dass im kgl. Hause dem nächsten Agnaten die Vormundschaft über den minorennen König zusteht; 2) dass es jedoch dem regierenden Könige gestattet ist, über die Tutel seines minorennen Nachfolgers letztwillig anderweitig zu disponiren; 3) dass auch bei solchen anderweitigen Dispositionen die Rechte der Agnaten nicht ausgeschlossen seien z. B. bei Uebertragung der Tutel an die Mutter; 4) dass über die minorennen Mitglieder des Kgl. Hauses die Vormundschaft dem Könige zusteht. —

Nach der Beschlussfassung der II. Kammer beantragte jedoch der Centralausschuss, derselben zuzustimmen, indem er sich den Motiven der Revisionskommission wörtlich anschloss. Die I. Kammer beschloss nach diesem Antrage.

Demnach steht fest, dass, falls ein Agnat Regent ist, diesem mangels einer anderweitigen Verfügung des Regierungsvorgängers die Vormundschaft zusteht. Aber auch der erwählte Regent führt unter dieser Voraussetzung die Vormundschaft, da er alle Rechte des Königs ausübt und für diesen Fall in den Hausgesetzen keine Vorsorge getroffen ist.

Die Kosten der Regentschaft sind grundsätzlich als Aufwand für die gesetzlich nothwendige Vertretung des Königs vom Staate zu bestreiten. Mangels gesetzlicher Bestimmungen ist anzunehmen, dass zur Deckung derselben der Kronfideikommissfonds bestimmt ist. Selbstverständlich kann diese Rente durch die Kammern aus diesem Anlasse erhöht werden, wie dies seinerzeit durch Gesetz vom 30. April 1859 geschehen ist. —

Bestritten ist, ob dem Regenten gleich dem Könige die rechtliche Unverantwortlichkeit zukommt. Bei der Lösung dieser Frage[48]), für welche weder der Wortlaut noch die Entstehungsgeschichte der Verfassung Anhaltspunkte gewährt, ist davon aus-

[48]) Litteratur bei Seydel, a. a. O. S. 492 Anm. 2, hiezu Bornhak, a. a. O. S. 196 ff.

zugehen, dass die Verantwortlichkeit sowohl in Bezug auf die Regierungshandlungen wie auf die Privathandlungen des Regenten zu prüfen ist. Als unstreitig gilt, dass der Regent wie der König in privatrechtlichen Beziehungen vor den Civilgerichten Recht zu stehen hat.

Dagegen gehen die Ansichten über die öffentlich-rechtliche und strafrechtliche Verantwortlichkeit des Regenten weit auseinander. Mangels einer positiven Bestimmung wird die Entscheidung aus allgemeinen staatsrechtlichen Grundsätzen abzuleiten sein. Nach vorwiegender Meinung muss bei dieser Prüfung der rechtlichen Stellung des Regenten zuerst die Vorfrage beantwortet werden, ob der Regent Herrscher oder Unterthan oder, wie Bornhak und v. Kirchenheim annehmen, etwas Exzeptionelles und keines von Beiden sei[49]).

Allgemein wird anerkannt, dass der Regent nicht Herrscher ist. Bornhak hat dies zugegeben, indessen bemerkt, dass derselbe eine staatsrechtliche Person mit dem Herrscher sei, da beide nur zwei Seiten derselben Staatspersönlichkeit bilden. Diese Auffassung beruht auf dem eigenartig ausgedeuteten Satze: „Der König ist der Staat“ [50]), dem hier nicht weiter entgegengetreten werden soll.

Die gesammte Staatsgewalt ist in den monarchischen Staaten dem Rechte der Innehabung nach in der Person des Staatsoberhauptes vereinigt, welches rechtlich als die Quelle jeder staatlichen Willensäusserung gilt. Die Entwicklung des Königthums zur Erbmonarchie und das später auftretende Princip der Unmöglichkeit einer Ausschliessung des Berechtigten von der Thronfolge hat die natürliche einfache Gestaltung der Begriffe von Herrscher und Staat durch Aufstellung von Fiktionen wesentlich verändert und die Unterscheidung zwischen einer Trägerschaft der Herr-

---

[49]) Hancke, a. a. O. S. 58.

[50]) Vgl. kritische Vierteljahrschrift v. Seydel, n. F. IX. Bd. S. 526.

schaft und einer thatsächlichen Ausübung der Herrschaft herbeigeführt.

Zum Begriffe „Staat“ gehören Land und Leute, welche ein höchster Wille beherrscht[51]). Dieser Wille muss von einer oder von mehreren Personen gefasst und kundgegeben werden, um in die äussere Erscheinung zu treten und auf Land und Leute herrschend einzuwirken. Ursprünglich galt als Herrscher des Staates derjenige, welcher thatsächlich die Herrschaft besass d. h. dessen Willen thatsächlich alle Staatsangehörigen Folge leisteten, ohne Rücksicht darauf, wie der Herrscher zu dieser Gewalt gekommen war. Die Entwicklung des aus dem Privatrechte entnommenen Gedankens einer Vererbung der Herrscherstellung, welcher insbesondere den Germanen seine Gestaltung verdankte,[52]) musste die Thatsache der Innehabung der höchsten Gewalt zu einem Rechte nicht nur des dermaligen Innehabers, sondern zu einem Rechte der bevorzugten Familie umgestalten, denn thatsächliche Verhältnisse konnten sich nicht von einem Subjekte auf ein anderes vererben. Hiebei war anfänglich immer noch die Idee lebendig geblieben, dass dieses Recht der Herrschaft nur auf denjenigen Familienangehörigen sich vererbe, der dasselbe auch thatsächlich ausüben könne; der Regierungsunfähige wurde von der Thronfolge ausgeschlossen. Das Aufgeben dieses Grundsatzes und die Annahme der unbedingten Vererblichkeit des Herrschaftsrechtes führte dazu, den Monarchen als rechtlichen Inhaber der Staatsgewalt zu bezeichnen, als deren Träger, während im Falle seiner Regierungsunfähigkeit die thatsächliche Ausübung mit gänzlicher Ausschliessung des Monarchen von der Regierungsthätigkeit einem andern Subjekte übertragen werden konnte, welches sie als gesetzlicher Stellvertreter des Monarchen übernahm. Hieraus ergibt sich, dass Herrscher des Staates nach dem formellen Rechte der Erb-Monarchie nur derjenige ist, welchem

[51]) Seydel, Grundzüge einer allg. Staatslehre 1873.

[52]) Fahlbeck, la royauté et le droit royal français 1883.

das ererbte Recht auf die Staatsgewalt zusteht, von dessen Rechte jede Bethätigung des Herrscherwillens abgeleitet wird. Der Regent übt ein fremdes Herrscherrecht aus, die Staatsgewalt des Monarchen: sein Recht besteht nur darin, dass gerade seine Person und nicht eine andere zur Ausübung dieses fremden Rechtes berufen ist. Der Regent ist mithin nicht Herrscher, sondern Unterthan[53]); er ist nicht die höchste Quelle des Rechtes, weil er sein Recht von jenem des Monarchen ableitet.

Eine Folge dieser Stellung ist, dass der Regent kein Gesetz sanktionieren kann, welches den regierungsunfähigen König seiner Herrschaft beraubt. Auch dieses ist eine unerzwingbare Norm, wie so manche andere im Verfassungsrechte der Staaten[54]).

Aus der Unterthaneneigenschaft des Regenten leiten Seydel und G. Meyer ab, dass principiell die Verantwortlichkeit des Regenten nicht ausgeschlossen sei, weil er als Unterthan dem gemeinen Rechte unterliege, soweit er nicht ausdrücklich oder aus persönlichen Gründen hievon ausgenommen sei; doch lasse sich diese Verantwortlichkeit mangels positiver Normen nicht realisiren weder während der Regentschaft noch nach deren Beendigung.

Die Unverantwortlichkeit des Regenten für Regierungshandlungen gründet sich aber nicht auf die nach gegenwärtigem

---

[53]) Es ist deshalb nicht nothwendig, den Regenten als etwas „Undefinierbares im Staate" zu bezeichnen oder ihm die Unterthaneneigenschaft um desswillen abzusprechen, weil aus dieser seine Unverantwortlichkeit nicht abgeleitet werden könnte. Jede Art der Construktion hinsichtlich seiner rechtlichen Stellung, gleichviel, ob man ihn als „interimistisches Oberhaupt" oder als „eine Seite der Staatspersönlichkeit" oder als „Unterthan" etc. etc. bezeichnet, führt zu Widersprüchen, wenn man das ursprüngliche, nur auf thatsächlichen Beziehungen beruhende Verhältniss zwischen Herrscher und Unterthan in Betracht zieht. Geht man von dem entwickelten formellen Begriffe des Monarchenrechtes aus, so ergibt sich, dass der Regent rechtlich als Unterthan gegenüber dem Monarchen erscheint.

[54]) Ernst Mayer in Hirth's Annalen 1887, S. 551. Hancke a. a. O. S. 43.

Rechte allerdings vorhandene — aber jederzeit aufhebbare — Unmöglichkeit, den Regenten zur Verantwortung zu ziehen, sondern auf einen allgemeinen Grundsatz der constitutionellen Staatsverfassung[55]). Es ist ein in allen constitutionellen Verfassungen durchgeführtes Princip, dass die Staatsgewalt unter Beachtung der verfassungsmässigen Bestimmungen ausgeübt werden muss und die Minister für die Einhaltung der gesetzten Schranken verantwortlich sind. Nach preussischem Rechte vermag der Regent — soweit er nicht wie der König unumschränkte Machtbefugniss hat — keine Regierungshandlung ohne Gegenzeichnung eines hiermit die Verantwortung übernehmenden Ministers zu vollziehen — für diese Frage mag die Natur dieser Unverantwortlichkeit nach preussischem Rechte unerörtert bleiben. Diese Bestimmung aber geht aus dem obersten Grundgedanken des modernen Staatsrechtes hervor, dass die Ausübung der Staatsgewalt in den Händen eines unverantwortlichen, über den Parteien stehenden Subjektes liegen müsse und dass nur gewisse Schranken in der selbstständigen Mitwirkung anderer Faktoren an der Leitung des Staates zu setzen seien. Die Unverantwortlichkeit ist mithin ein Essentiale des höchsten Willens im Staate und es ist derjenige, welche berechtigt ist, selbstständig diesen höchsten Willen zu fassen und zu bethätigen, für seine Willensbestimmung unverantwortlich. Es unterliegt aber keinem Zweifel, dass der Regent in Preussen auf Grund eigenen Rechtes die dem Könige zustehende Gewalt selbstständig im vollen Umfange ausübt. Er übt die Staatsgewalt aus wie der König, ohne irgend Jemand Rechenschaft geben zu müssen: nicht dem Könige, denn er ist nicht dessen Beauftragter; nicht dem Volke, denn er hat nicht von diesem seine Gewalt.

Damit ist auch die Frage verneint, ob der Regent nach Beendigung seiner Regentschaft, wenn anders er nicht selbst

---

[55]) Uebereinstimmend Hancke a. a. O., S. 54.

König wird, zur Verantwortung gezogen werden könne[56]). Die Unverantwortlichkeit, wie sie hier behauptet wird, ist begrifflich eine unbedingte, eine nur zeitlich begrenzte Unverantwortlichkeit wäre überhaupt keine.

Die strafrechtliche Unverantwortlichkeit des Regenten wird für die Dauer der Regentschaft allseitig anerkannt, sei es weil dieselbe ebenfalls als Essentiale der Ausübung der Staatsgewalt bezeichnet wird, sei es weil die Unmöglichkeit ihrer Verwirklichung behauptet wird.

Auch hierüber enthält die preussische Verfassung keine Bestimmung. Unstreitig ist der König strafrechtlich unverantwortlich. Die Rücksicht auf die Würde des Staatsoberhauptes bringt es mit sich, dass dasselbe überhaupt keiner Bestrafung unterliegt[57]). Es ist nicht abzusehen, warum nicht diese Begründung der strafrechtlichen Unverantwortlichkeit auch auf den Regenten mit eben demselben Rechte angewendet werden kann, mit welchem andere meist künstliche Rechtsdeduktionen eine solche aus dem Umstande ableiten, dass sich der höchste Wille des Staates, der sich im Strafvollzuge dokumentire, nicht gegen sich selbst richten könne. Leitet man die strafrechtliche Unverantwortlichkeit des Regenten aus seiner thatsächlichen Stellung als Staatsoberhaupt ab, so ist es natürlich, dass der Regent nach Beendigung seiner Regentschaft für die während seiner Regierung vorgenommenen, nichtstaatlichen Handlungen strafrechtlich ebensowenig verantwortlich ist als der König nach seiner Abdankung.

Aus dem positiven Rechte, wonach gemäss den Hausgesetzen ohne Erlaubniss des Königs kein Strafverfahren gegen Mitglieder des Kgl. Hauses eingeleitet werden kann, folgt von selbst des

---

[56]) Uebereinstimmend Schulze, preussisches Staatsrecht in Marquardsens Handbuch des öff. R., S. 50.

[57]) Brie, „Landesherr“ in v. Stengels Handwörterbuch des Verwaltungsrechtes II, S. 9. A. A. v. Sarwey a. a. O. S. 66.

Regenten strafrechtliche Unverantwortlichkeit für den Fall, dass er Agnat ist.

Die Unverletzlichkeit des Königs kommt nach dem geltenden Rechte dem Regenten nicht zu. Gegen ihn kann weder Hochverrath noch Majestätsbeleidigung begangen werden. Im Falle des § 96 des R.-Str.-G.-B. kommt ihm jedoch ein erhöhter Rechtsschutz dann zu, wenn er nicht Mitglied des Kgl. Hauses ist.

Ob diese Bestimmungen der Stellung des Regenten entsprechen, kann bei dieser Darstellung des positiven Rechtes unerörtert bleiben.

Das Recht der Regentschaft im deutschen Reiche.

Art. 11 der Verfassung des deutschen Reiches bestimmt im ersten Absatz: „Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preussen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt."

Anknüpfend an den Wortlaut dieses Artikels hat sich die Streitfrage erhoben, ob die Bestimmungen der preussischen Verfassung über die Regentschaft auch auf das Reich Anwendung finden. Diese Frage ist von mehreren Autoren[58]) verneint, von der überwiegenden Anzahl der Schriftsteller, insbesondere aus neuerer Zeit, bejaht worden[59]).

Die erstgenannten Autoren haben ihre Behauptung mit der Aenderung des ursprünglichen Wortlautes des Artikels 11 in Folge der Neuredaktion der Verfassung sowie mit der sachlichen Erwägung zu begründen versucht, dass es nicht zulässig sein würde, die beiden Häuser des preussischen Landtages zur Ent-

---

[58]) Auerbach, Das neue deutsche Reich und seine Verfassung S. 106. v. Rönne, Staatsrecht des deutschen Reiches I, § 26. R. v. Mohl, Reichsstaatsrecht S. 284, anfänglich auch von Pözl in seinem Suppl. z. bayr. Verf. S. 106 — der später in der V. Aufl. seines bayr. St.-R. S. 591 die entgegengesetzte Auffassung vertrat —. M. v. Oesfeld, Deutsche Zeit- und Streitfragen, herausgegeben von v. Holtzendorff, 1887 H. 13.

[59]) Literatur bei Laband, Deutsches Reichsstaatsrecht, I. Bd., S. 201, hiezu noch Hancke a. a. O. S. 48.

scheidung über die Nothwendigkeit einer Regentschaft im Reiche zu berufen und wenn kein volljähriger Agnat vorhanden sei, den Regenten für das deutsche Reich durch den preussischen Landtag zu wählen, sowie auch die Regierung des deutschen Reiches provisorisch durch das preussische Staatsministerium führen zu lassen; es könnte desshalb die Frage nur durch Reichsgesetz geregelt werden.

Diejenige Meinung, welche der letzteren Behauptung entgegentritt, gründet sich zunächst auf den Nachweis, dass die Aenderung des ursprünglichen Wortlautes des bezeichneten Artikels ohne Bedeutung für die Frage sei.

Die Fassung des Artikels vor der Neuredigirung lautete: „Das Präsidium des Bundes steht der Krone Preussen zu.“ Man gibt nun zu, dass aus diesen Worten die Anwendbarkeit der erwähnten preussischen Verfassungsbestimmungen sich ableiten lasse, nicht aber aus der neuen Fassung, welche eine materielle Aenderung in sich schliesse.

Diese neue Fassung ist auf Grund des vom Bundesrathe des norddeutschen Bundes im Einverständnisse mit den süddeutschen Staaten gefassten Beschlusses[60]) vom Reichstage in der Sitzung vom 10. Dezember 1870 genehmigt worden. Dem Kaiser waren in der Verfassung die Prädikate „Bundesfeldherr, Oberbefehlshaber der Marine, Präsidium“ beigelegt. Abgeordneter von Bennigsen konstatirte hiezu, dass nach den Erklärungen der Bundeskommission diese Ausdrücke als identisch zu betrachten und die Aenderung Sache der Redaktion sei, dass insbesondere damit eine prinzipiell verschiedene Stellung Preussens im Bunde nicht angedeutet werden wolle. Diese Aeusserung erfuhr von keiner Seite einen Widerspruch. Dazu kommt die Erklärung des Präsidenten des Bundeskanzleramtes in derselben Sitzung, mit welcher er die Vorlage begründete, den Begriff „Deutscher Kaiser“

[60]) Verh. d. Reichstages, I. L.-P. 1870 Akt. St. Nr. 31, S. 114.

an der Stelle zum Ausdrucke zu bringen, welche die „Präsidialstellung der Krone Preussens“ bezeichnet.

Man wird hier die in den Worten Lasker's (a. a. O. S. 95) liegende Interpretationsregel nicht übersehen dürfen: „Man wird in Zukunft bei jedem durch die Worte nicht ausgetragenen Zweifel das Recht haben, zurückzugehen auf die Verträge, die wir genehmigt haben, als auf ein gewisses Aufklärungsmaterial; während aus dem Umstande, dass wir die Redaktion heute so oder anders gefasst haben, nicht ohne weiteres hervorgehen wird, dass wir das bestehende Recht haben ändern wollen.“

Mag man auch die Motivirung der jetzigen Fassung, dass dieselbe zur Verknüpfung eines Relativsatzes nothwendig gewesen sein soll, kritisiren, so muss man doch aus der Entstehungsgeschichte des Artikels folgern, dass nach wie vor seine Bedeutung ist, das Präsidium des Bundes sei ein Recht der Krone Preussens.

Daraus folgt aber, dass wer die Rechte dieser Krone in Preussen ausübt, auch diejenigen Rechte, welche dieser Krone im deutschen Reiche eingeräumt sind, wahrzunehmen hat, weil dieselben kraft Reichsrecht untrennbar mit derselben verbunden sind.

Dieser Satz lässt sich aber nicht allein aus dem Buchstaben der Verfassung, sondern auch aus dem Grundgedanken derselben ableiten.

Das ganze Verhältniss der Bundesstaaten wird von dem Gedanken beherrscht, dass Preussen die Vormacht sei im Reiche, sein König eine bevorzugte Stellung unter den übrigen Bundesfürsten haben soll. Es ist bisher in keinem der praktisch gewordenen Fälle bestritten worden, dass der Regent eines Bundesstaates alle dem Landesherrn desselben zustehenden Rechte im Bunde ausübt. Es kann nicht bezweifelt werden, dass auch dem Regenten Preussens die Instruirung der preussischen Stimmen im Bundesrathe zukommt. Uebt aber der Regent diese jedem Bundesmitgliede zustehenden Rechte aus, so übt er auch die preussischen

Präsidialrechte aus, denn diese sind mit den allgemeinen Mitgliedschaftsrechten Preussens untrennbar verbunden.

Nur derjenige, welcher die Krone Preussens trägt, ist deutscher Kaiser; wer aber diese Krone erwirbt, bestimmt sich nicht nach Reichsrecht, sondern nach der preussischen Verfassung. Es kann desshalb nicht bezweifelt werden, dass die Faktoren der preussischen Gesetzgebung ausschliesslich berechtigt sind, unabhängig von Bundesrath und Reichstag, die Thronfolgeordnung in Preussen zu ändern und dadurch die Person des deutschen Kaisers zu bestimmen. Nur das eine ist ausschliesslich Sache des Reichsrechtes, zu bestimmen, dass der jeweilige König von Preussen zugleich deutscher Kaiser sei; dieses Recht kann die preussische Gesetzgebung dem Träger der Krone Preussens nicht entziehen. Es bedarf auch keines speziellen Aktes des Reiches, um dieses Recht jeweils zu übertragen, denn dasselbe geht ipso jure auf den Thronfolger über. Laband a. a. O. sagt ungemein treffend: „Das rechtliche Interesse des Reiches ist nur auf den einen Punkt beschränkt, dass dieselbe Person die Rechte der preussischen Krone und die Präsidialbefugnisse ausübe, es erstreckt sich nicht auf die Normirung der Regeln, nach denen die preussische Krone erworben wird."

Nun bestimmt Artikel 58 der preussischen Verfassung, dass der Regent die dem Könige zustehende Gewalt in dessen Namen ausübt. Es ist oben dargelegt worden, dass derselbe alle Regierungsrechte des Königs ausübt; das Reichsrecht konnte und wollte hieran nichts ändern. Da die Präsidialbefugnisse im deutschen Reiche unbestreitbar zu den Regierungsrechten des Königs gehören, so ist der Regent auf Grund des preussischen Rechtes befugt, dieselben wahrzunehmen.

Mit Laband, G. Meyer, Seydel u. A. sind wir darin einverstanden, dass der deutsche Kaiser nicht Souverän des deutschen Reiches sei, sondern dass er als dessen Organ im Namen der verbündeten Regierungen die Souveränitätsrechte des Reiches

ausübe. Die Reichsstaatsgewalt ist Recht der verbündeten Regierungen; der Kaiser ist nicht Träger der Reichsgewalt, sondern überall nur Ausüber der Gewalt. Desshalb ist die Schlussfolgerung, dass die Vertretung des Kaisers nach allgemeinen, monarchischen Grundsätzen stattfinden müsse, falsch. Wenn die Vertretung gemäss dem geltenden positiven Rechte thatsächlich nach diesen Grundsätzen erfolgt, so beruht dies nicht auf dem Wesen des Kaiserthums als einer monarchischen Einrichtung, sondern darauf, dass die Präsidialbefugnisse vom Könige von Preussen wahrgenommen werden. Daher ist auch die Auffassung unrichtig, welche H. Schulze übereinstimmend mit v. Martitz[61]) zum Schlusse führt, dass eine bleibende Realunion zwischen beiden Kronen stattfinde. Eine solche könnte nur eintreten, wenn zwei Staatsgewalten über verschiedene Territorien in eine dauernde und unlösbare Verbindung unter einem Herrscher gebracht würden, hier aber ist die Reichsgewalt bei der im Bundesrathe vertretenen Gesammtheit der Bundesstaaten, die preussische Staatsgewalt beim Könige von Preussen.

Die hier vertretene Anschauung von der Stellung des Kaisers führt noch zu einer weiteren Begründung des oben aufgestellten Satzes über die Regentschaft im Reiche.

Die Regentschaft ist definirt worden als selbstständige Ausübung der Staatsgewalt an Stelle des regierungsunfähigen Herrschers; sie findet also grundsätzlich nur in Monarchieen statt. Ist nun aber das deutsche Reich keine Monarchie, so kann von einer Regentschaft für dasselbe keine Rede sein; es gibt eine Regentschaft nur für die einzelnen Bundesstaaten mit monarchischer Verfassung.

Auch H. Schulze hat in seinem Lehrbuche des deutschen Staatsrechtes den deutschen Kaiser nicht direkt als Monarchen bezeichnet, er hat nur gesagt, der Kaiser dürfe nicht als Monarch

---

[61]) v. Holtzendorff's Rechtslexikon III. Bd., S. 324.

im Sinne des deutschen constitutionellen Staatsrechtes betrachtet werden, aber er sei Monarch wie es der Kaiser des alten Reiches gewesen. Seydel[62]) hat hierauf erwidert: „Wenn Monarch soviel bedeute als Souverän, so gäbe es keinen mehrfachen Sinn des Wortes.“ Diese Kritik ist nicht widerlegt worden.

Aus all dem Gesagten folgt, dass die Reichsverfassung gar keinen Anlass hatte, die Regentschaft zu regeln, da das Reich keine Monarchie ist.

Deshalb kann auch den Organen des Reiches kein Mitwirkungsrecht bei der Einrichtung der Regentschaft in Preussen zuerkannt werden; denn diese ist ein Internum Preussens.

Mit diesen Erörterungen ist auch die Forderung von Oesfeld (a. a. O.) als verfassungswidrig zurückgewiesen, den deutschen Kaiser eventuell durch einen regierenden Bundesfürsten im Präsidium des Reiches vertreten zu lassen.

Zu erwähnen ist noch, dass dem Regenten von Preussen der Titel „Deutscher Kaiser“ oder dessen Ehrenrechte nicht zustehen können.

---

[62]) Krit. Vierteljahrschr. N. F. IX. S. 257.